

LEADER in Ungarn - Erfahrungen mit bottom-up-Regionalentwicklung in einem post-sozialistischen Kontext

Ruszkai, Csaba; Aring, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ruszkai, C., & Aring, J. (2014). LEADER in Ungarn - Erfahrungen mit bottom-up-Regionalentwicklung in einem post-sozialistischen Kontext. *Europa Regional*, 20.2012(1), 15-29. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-419100>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

LEADER in Ungarn – Erfahrungen mit bottom-up-Regionalentwicklung in einem post-sozialistischen Kontext

CSABA RUSZKAI und JÜRGEN ARING

Zusammenfassung

Mit der Erweiterungsrunde 2004 traten acht postsozialistische Länder der Europäischen Union bei, darunter Ungarn. Damit erhielten diese Länder auch die Möglichkeit, die regionalen Förderprogramme für ländliche Räume zu nutzen. Eine besondere Chance und gleichzeitig auch eine Herausforderung bot das LEADER-Programm, weil es den lokalen Akteuren eine besondere Rolle zuweist und damit sehr spezifische Ansätze ländlicher Regionalentwicklung ermöglicht.

In dem vorliegenden Aufsatz wird für Ungarn anhand von Untersuchungen in der nordungarischen Region herausgearbeitet, wie das LEADER-Programm in Ungarn in einer Pilotphase vor dem Beitritt und einer ersten verkürzten Regelphase nach 2004 angewandt wurde. Angesichts der aus der Zeit des Sozialismus ererbten zentralistischen Strukturen war die Übernahme einer auf bottom-up-Ansätze gerichteten Regionalentwicklung nicht einfach. Der Aufsatz verknüpft zwei Zugänge: zunächst eine Darstellung der LEADER-Projekte in der nordungarischen Region und darauf aufbauend dann eine systematische Diskussion der Herausforderungen entlang der sieben LEADER-Prinzipien. Damit wird der Rahmen geschaffen zur Beantwortung der zentralen Fragen des Aufsatzes: Wie kommen die LEADER-Prinzipien in Ungarn zur Geltung bzw. zur Entfaltung und wo gibt es Hindernisse und Schwierigkeiten?

Insgesamt zeigen sich Schwierigkeiten mit der Anwendung der LEADER-Prinzipien, die ihre Ursachen vor allem in zentralistischen Verwaltungsstrukturen, geringem Vertrauen der höheren Behörden in die lokalen Akteure und in mangelnder Erfahrung mit einer bottom-up-Regionalentwicklung in den LEADER-Regionen hatten. Hinzu kamen die verkürzten Programmphasen, begrenzte Fördermittel und Ko-Finanzierungen sowie eine mangelnde territoriale Kontinuität in den Programmphasen. Insofern blieben die Erfolge vor Ort begrenzt. Positiv sind die erfolgten Lernschritte mit endogener Regionalentwicklung zu sehen, während die Projekte zu klein, zu kurz oder zu unbeständig waren, um einen dauerhaften Mehrwert für die geförderten Regionen zu erbringen.

Ungarn, Förderprogramm LEADER, Regionalentwicklung, ländliche Räume, lokale Aktionsgruppen

Abstract

LEADER in Hungary – Experiences with Bottom-Up Regional Development in a Post-Socialist Context

With the round of expansion in 2004, eight post-socialist countries joined the European Union, including Hungary. In this way these countries also gained the opportunity to use the regional sponsorship programs for their rural areas. One particular opportunity, and at the same time a challenge, was offered by the LEADER program, as it assigns the local actors a particular role and hence makes possible very specific approaches of regional rural development.

In this essay it is worked out with respect to Hungary, with reference to investigations in the North Hungarian region, how the LEADER program in Hungary was implemented in a pilot phase before the accession and in a first shortened regular phase after 2004. In view of the centralist structures inherited from the Soviet era, it was not easy for regional development based on bottom-up approaches to be accepted.

The essay combines two approaches: first a depiction of the LEADER projects in the North Hungarian region, and building upon this a systematic discussion of the challenges following the seven LEADER principles. In this way the basis is provided in order to answer the central questions of the essay: how are the LEADER principles brought to bear and developed in Hungary, and where are there obstacles and difficulties?

Overall, the difficulties emerging with the implementation of the LEADER principles were primarily due to the centralist administration structures, the higher authorities' low level of trust in the local actors, and the lack of experience with a bottom-up regional development in the LEADER regions. Additional factors were the shortened program phases, limited sponsorship resources and co-financing, and a lack of territorial continuity in the program phases. Hence the on-site successes were limited. The learning steps taken are to be seen positively, while the projects were too small, too short or too unstable to bring lasting added value for the regions sponsored.

Hungary, LEADER sponsorship program, Regional development, rural areas, local action groups

Einleitung

Im Jahr 2004 ist Ungarn im Rahmen der großen EU-Osterweiterung gemeinsam mit anderen postsozialistischen Transformationsländern der EU beigetreten. Damit wurden die Beitrittsländer zu Zielgebieten der regionalen Entwicklungspolitik, wozu auch die Förderung der ländlichen Räume durch den LEADER-Ansatz zählt. Dabei handelt es sich um einen innovationsorientierten Ansatz, bei dem die Innovationen aus den Regionen kommen und auf die Bedürfnisse der Regionen zugeschnitten sein sollen. Finanziell verbergen sich hinter LEADER zwar nur kleine Finanzströme, doch durch die angestrebte Mobilisierung lokalen und regionalen Engagements stellt es einen besonders arrivierten Ansatz regionalisierter Strukturpolitik dar, bei dem die Förderpolitik „von oben“ mit endogenen Entwicklungsansätzen „von unten“ verwoben wird. So betont auch die EU-Kommission, dass LEADER „eher eine Methode zur Mobilisierung und Umsetzung von ländlicher Entwicklung in lokalen ländlichen Gemeinschaften als ein vorgegebener Satz an durchzuführenden Maßnahmen“ sei (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN 2006, S. 5).

Seit in den späten 1980er Jahren die Ideen endogener Regionalentwicklung forciert vertreten wurden, verbindet sich mit ihnen die Hoffnung auf einen Mehrwert regionaler Förderung durch eine Verlagerung von Verantwortungen in die Hände lokaler und regionaler Akteure. Die Fokussierung auf Prinzipien endogener Entwicklung (bottom up, partizipativ, Engagement lokaler Akteure) garantiert jedoch nicht automatisch Erfolge, worauf schon Christopher RAY (2000) in einem Einleitungsaufsatz zu einer Sammlung von LEADER-Regionalstudien aus den alten EU-Ländern hinwies. Er fordert damit die Forscher von Fallstudien generell zu einer kritischen Haltung auf, die er in den offiziellen Darstellungen der Europäischen Gemeinschaften zu LEADER vermisst. Darüber hinaus beinhaltet eine regionalisierte Strukturpolitik auch ein erhebliches Konflikt- oder zumindest Reibungspotenzial angesichts eines po-

litisch-administrativen Mehrebenensystems, sektoraler Verwaltungsstrukturen und einer gewünschten Governance von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft.

Bei diesen Herausforderungen, die sich im optimistischen LEADER-Ansatz verbergen, verweist RAY auf die besondere Situation in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern und stellt die Frage nach der Übertragbarkeit der in den alten EU-Ländern entwickelten Strategien auf diese Beitrittsländer. „There is much interest among academics and policy officials from countries such as Hungary in the possibility of a LEADER-type of rural development intervention being available on their entry to the EU“ (RAY 2000, S. 166). Ein gutes

Jahrzehnt später besteht nun die Gelegenheit, auf der Basis empirischer Arbeiten Antworten zu geben.

Seit 1991 wurden mit LEADER I, LEADER II, LEADER+ und dem LEADER-Mainstreamprogramm bisher vier Förderphasen durchlaufen (Tab. 1). Als Ungarn im Jahre 2004 – zeitgleich mit sieben weiteren postsozialistischen Staaten – der Europäischen Union beitrug, lief mit LEADER+ die dritte Förderperiode von 2000-2006. In den alten Mitgliedsstaaten hatten sich bis dahin die charakteristischen Elemente von LEADER (u.a. bottom-up-Ansatz, gebietsbezogener Ansatz, lokale Partnerschaft usw.) herausgebildet und als Programmprinzipien verfestigt. Dieses Verständnis von Regio-

Synopse der LEADER-Perioden in der EU 1990-2013 und der LEADER-Phasen in Ungarn 2001-2013

| Besondere Ereignisse | Jahr | Die europäischen LEADER-Perioden | Die ungarischen LEADER-Phasen |
|--|------|--|---|
| erste freie Parlamentswahlen in Ungarn | 1990 | | |
| | 1991 | LEADER I (217) | |
| | 1992 | | |
| | 1993 | | |
| | 1994 | LEADER II (906) | |
| | 1995 | | |
| | 1996 | | |
| Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen | 1997 | | |
| | 1998 | | |
| | 1999 | | |
| Heranführungsbeihilfen durch die EU | 2000 | LEADER+ (893) | |
| | 2001 | | |
| Abschluss der Beitrittsverhandlungen | 2002 | | Pilotprogramm LEADER (14) |
| | 2003 | | |
| EU-Beitritt Ungarns | 2004 | | |
| | 2005 | | |
| | 2006 | | Teilphase LEADER+ (70) |
| | 2007 | LEADER Mainstream Programm (2308) | |
| | 2008 | | |
| | 2009 | | erste vollständige LEADER-Phase |
| | 2010 | | |
| | 2011 | | LEADER Mainstream- Programm (96) |
| | 2012 | | |
| | 2013 | | |

Die Zahl in Klammern gibt die Anzahl der beteiligten lokalen Aktionsgruppen an. Die hervorgehobenen Phasen stehen im Fokus des Aufsatzes.

Quelle: <http://enrd.ec.europa.eu>, eigene Zusammenstellung

Tab. 1: Synopse der LEADER-Perioden in der EU 1990-2013 und der LEADER-Phasen in Ungarn 2001-2013

nalentwicklung mussten die Transformationsländer übernehmen und erlernen. Eine besondere Herausforderung stellte das neue Zusammenspiel von „oben“ und „unten“ dar, da LEADER große Freiheitsgrade für die Akteure in den Regionen voraussetzt. So waren Schwierigkeiten vorprogrammiert, denn die neuen Prinzipien waren weit entfernt vom Politik-, Regionalentwicklungs- und Territorialverständnis, das sich in den Jahrzehnten des Sozialismus bis 1989 verfestigt hatte. Zwar lag im Jahre 2004 der Zusammenbruch des sozialistischen Staates und der Planwirtschaft schon 15 Jahre zurück, und Ungarn hatte sich mehrere Jahre auch mit Hilfe von Beratern aus den alten EU-Ländern intensiv auf den Beitritt vorbereitet (FAZEKAS u. NEMES 2005), doch im Alltag der Regionalförderung sollte sich zeigen, wie schwer der Umstellungsprozess war.

Für Ungarn gab es zunächst von 2001 bis 2004 eine LEADER-Pilotphase während der Vorbereitungszeit zum EU-Beitritt. Nach dem Beitritt folgte dann 2005 bis 2006 eine verkürzte Teilphase unter LEADER+. Dabei war 2006 zwar das Jahr des formalen Endes der Förderperiode, doch faktisch liefen die Projekte noch ins Jahr 2007. In den Jahren 2007 bis 2013 konnte Ungarn dann zum ersten Mal eine komplette LEADER-Periode mit durchlaufen (vgl. Tab. 1). Die ungarischen LEADER-Regionen bzw. Aktionsgruppen standen in dieser Zeit unter einer mehrfachen Herausforderung: Sie sollten ihre eigenen Gewohnheiten und Erfahrungen abstreifen und die etablierten Programmprinzipien übernehmen. Sie sollten in verkürzten Phasen nicht nur Erfahrungen sammeln, sondern auch Erfolge erreichen. Sie mussten nicht nur mit „alten Strukturen“ und „fehlenden Erfahrungen mit dem Förderinstrument“ klarkommen, sondern sich auch auf eine wiederholte Veränderung von Rahmenbedingungen einstellen. Auch führten das Ende des Sozialismus und die Übernahme marktwirtschaftlicher Wirtschaftsprinzipien nicht gleichzeitig zu raschen gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen, wie sie sich in Westeuropa in Form von Bürgerbetei-

ligung, zivilgesellschaftlichem Engagement und bottom-up-Ansätzen seit den 1970er Jahren herausgebildet hatten und für LEADER strukturbildend geworden waren.

Der vorliegende Aufsatz analysiert diese ersten Erfahrungen und Lernprozesse mit dem LEADER-Ansatz in Ungarn in der Zeit vor und nach dem Beitritt zur EU. Zwangsläufig war dies die Zeit des intensivsten Lernprozesses bzw. des besonders starken Aufeinanderprallens von Prinzipien der EU-Regionalentwicklung auf postsozialistische Strukturen und Gewohnheiten.

Empirische Grundlagen und Methodik

Die empirischen Grundlagen für den vorliegenden Aufsatz bilden Studien, Befragungen und Beobachtungen eines der beiden Verfasser (RUSZKAI) in der nordungarischen Region seit dem Jahre 2005. Mit Hilfe eines Methodenmixes lassen sich so die Teilergebnisse zu einem Gesamtbefund verdichten.

Grundinformationen über das LEADER-Pilotprogramm 2001 bis 2004 und das ungarische LEADER+ Programm 2005-2006 basieren auf Auswertungen offizieller ungarischer Dokumente und Statistiken zu LEADER, der damaligen Homepage zum ungarischen LEADER-Programm. Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden auch alle vorhandenen Entwicklungskonzepte der Regionen ausgewertet.

Offiziellen Dokumenten ist Zweifel in der Regel fremd. Für einen kritischen Zugang zum LEADER-Prozess in Ungarn waren deshalb andere methodische Ansätze erforderlich. Hinzuweisen ist hier auf die Auswertung ungarischer Aufsätze und Studien über diese Zeit (FAZEKAS u. NEMES 2005; KASSAI u. FARKAS 2007; PATKOS 2006; TOTH 2009), die dann durch weitere eigene empirische Zugänge ergänzt wurde. Besonders wichtig war hier ein Expertengespräch mit dem Geschäftsführer der lokalen Aktionsgruppe (LAG) Bach-Ménés. Das Führen weiterer systematischer Interviews über die Periode 2001 bis 2004 erwies sich schon ab 2005

als schwierig, da die Strukturen der LEADER-Pilotphase in Ungarn kurzlebig und flüchtig waren. Allerdings konnten in den Expertengesprächen aus der LEADER+-Phase teilweise auch die Erfahrungen aus der Pilotphase mit reflektiert werden.

Seit 2005 war RUSZKAI selbst als Experte in zwei nordungarischen Regionen aktiv (Bewerberregion Ligetek-Völgye 2005-2006, Bükki 2006-2008), wodurch sich längere Prozesse der teilnehmenden Beobachtung und Möglichkeiten zu reflektierenden Gesprächen ergaben – auch über die vorangegangenen Perioden und die Entwicklungen von LEADER in Ungarn. Bei der Aktionsgruppe Ligetek-Völgye war der Autor ehrenamtlich tätig und nahm an dem Gestaltungsprozess der Region teil, d.h. er war verantwortlich für die raumplanerischen Aufgaben und örtlichen Veranstaltungen bezüglich des LEADER-Ansatzes. Bei der LAG Bükki hatte der Autor die Aufgabe, den Ausschusses für Raumplanung und Erneuerbare Energien professionell zu begleiten.

Aus diesen Arbeiten für lokale Aktionsgruppen ergab sich auch die Gelegenheit zu weiteren umfangreichen Expertengesprächen, die mit dem Leiter der LAG Bükki (Nagy 2006), dem Leiter der LAG Ligetek-Völgye (Menyhert Illes 2006) und dem Leiter der LAG Eger-Vidék-Kincsei (Togyi 2010) geführt wurden.

Schließlich wurde im Jahre 2007 eine Fragebogenuntersuchung mit den 13 neu gegründeten lokalen Arbeitsgemeinschaften des LEADER-Mainstreamprogramms durchgeführt, in der auch auf die vorangegangenen Erfahrungen Bezug genommen wurde.

Für die nachfolgende Darstellung werden zwei Zugänge miteinander kombiniert, zunächst eine kurze Darstellung der LEADER-Projekte in der nordungarischen Region und anschließend eine systematische Diskussion entlang der sieben LEADER-Prinzipien. Damit wird der Rahmen geschaffen zur Beantwortung der zentralen Fragen des Aufsatzes: Wie kommen die LEADER-Prinzipien in Ungarn zur Geltung bzw. zur Entfaltung und wo gibt es Hindernisse und Schwierigkeiten?

LEADER in der Region Nordungarn

Im Pilotprogramm 2001 bis 2004

In der Region Nordungarn hatten vier lokale Arbeitsgruppen die Möglichkeit, am Pilotprogramm LEADER 2001-2004 teilzunehmen (vgl. Tab. 2 und Abb. 1). Davon zählten drei Gebiete nur zwischen 5.300 und 6.800 Einwohner. Das größte verzeichnete 15.400 Einwohner. Drei Arbeitsgruppen bildeten jeweils ein geschlossenes Territorium, wie in den EU-Richtlinien vorgesehen. Hingegen wurde von den Entscheidungsträgern der Arbeitsgruppe Stadt Ózd-Putnok mit einer in zwei Teile geteilten Gebietskulisse gearbeitet.

In drei von vier Fällen war die öffentliche Hand der Hauptakteur in den lokalen

Arbeitsgemeinschaften. Nur in einem Fall waren zivilgesellschaftliche Gruppen dominant, während sie ansonsten eine schwächere Rolle innehatten. Unternehmen waren im Allgemeinen nur gering beteiligt.

Zwei der vier nordungarischen Regionen wurden top-down und zwei bottom-up gebildet. Allerdings gab es auch bei letzteren eine staatliche Einflussnahme. Auf eine externe wissenschaftliche Beratung bei der Definition der LEADER-Regionen wurde genauso verzichtet wie auf regionale Selbstfindungsprozesse von unten, die eine regionale Identität oder einen besonderen Willen zur Zusammenarbeit dokumentieren. Zum Teil waren politische Entscheidungen bei diesen Re-

gionsbildungen wichtiger als die naturgeographische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Kohäsion der Räume. So war die im Programm LEADER+ geforderte Kohärenz der Gebiete nur teilweise gegeben.

Die Fördersumme lag jeweils bei etwa 100.000 €. Inhaltlich wurden vorrangig kulturelle Themen aufgegriffen, in denen Triebkräfte für eine positive regionale Entwicklung gesehen wurden. So arbeitet die LAG Bergrücken vom Bükk-Gebirge unter dem Thema „Die Wiedergeburt des ungarischen ‚Semmering-Gebietes‘“. Ähnlich orientierten sich die LAG Bach-Ménés mit dem Leitthema „Die Erneuerung der Lebensweise in der Region von Bach-Ménés“ sowie die LAG Inneres Cser-

Nordungarn

Die lokalen Arbeitsgruppen (LAG) im Pilotprogramm 2001-2004

| | Lokale Arbeitsgruppen (LAG) | | | |
|---|--|--|---|--|
| | Bergrücken des Bükk-Gebirges | Ménés-Bach | Inneres Cserhát-Gebirge | Ózd-Putnok |
| Allgemeine Merkmale der LAG | | | | |
| Einwohner (2001) | 6 852 | 5 681 | 5 325 | 15 438 |
| Fläche [km ²] | 113,3 | 87,7 | 153,9 | 137,3 |
| Bevölkerungsdichte [Einw./km ²] | 47 | 65 | 35 | 112 |
| Zahl der Kommunen | 9 | 6 | 5 | 6 |
| Organisationsform | eingetragener Verein (e. V.) | eingetragener Verein (e. V.) | Kommanditgesellschaft (KG) | Kulturinstitut |
| LAG-Struktur | | | | |
| - öffentliche Hand | dominant | beteiligt | dominant | dominant |
| - Unternehmen | beteiligt | gering beteiligt | gering beteiligt | gering beteiligt |
| - Zivilgesellschaft | gering beteiligt | dominant | beteiligt | gering beteiligt |
| Lokaler Aktionsraum | | | | |
| - Regionsbildung | top-down | bottom-up | bottom-up | top-down |
| - Regionskulisse | funktional teilweise kohärent | naturräumlich kohärent | naturräumlich teilweise kohärent | nicht kohärent |
| Fördersumme | ~ 100 000 € | ~ 100 000 € | ~ 100 000 € | ~ 100 000 € |
| Federführendes Thema des regionalen Entwicklungskonzeptes | Wiedergeburt des ungarischen „Semmering-Gebietes“ Umsetzung von Kleinprojekten zur Entwicklung der lokalen Dienstleistungen im Bereich von Natur- und Landschaftswerten | Erneuerung der Lebensweise in der Region des Ménés-Bachs komplexes Programm für die Steigerung des Mehrwertes der regionalen Landwirtschaft | wertvolles Leben im Inneren Cserhát-Gebirge Umsetzung einiger touristischer Kleinprojekte zur Verbesserung von Jugendtourismus; Raumkulisse eher ungeeignet: Nur 5 Kommunen einer größeren kulturellen Raumeinheit bildeten eine LAG. | regionale Maßnahmen für die lokale Gemeinschaft Die umgesetzten Projekte waren der LEADER-Strategie meistens nicht angepasst. Region war eher städtisch als ländlich geprägt, und deshalb nur bedingt LEADER-geeignet. |
| Bewertung | | | | |
| - Lernerfolg | mittel | hoch | mittel | begrenzt |
| - Projekterfolg | teilweise erfolgreich | erfolgreich | teilweise erfolgreich | nicht erfolgreich |

Quelle: eigene Zusammenstellung

Tab. 2: Die lokalen Arbeitsgruppen (LAG) im Pilotprogramm 2001-2004

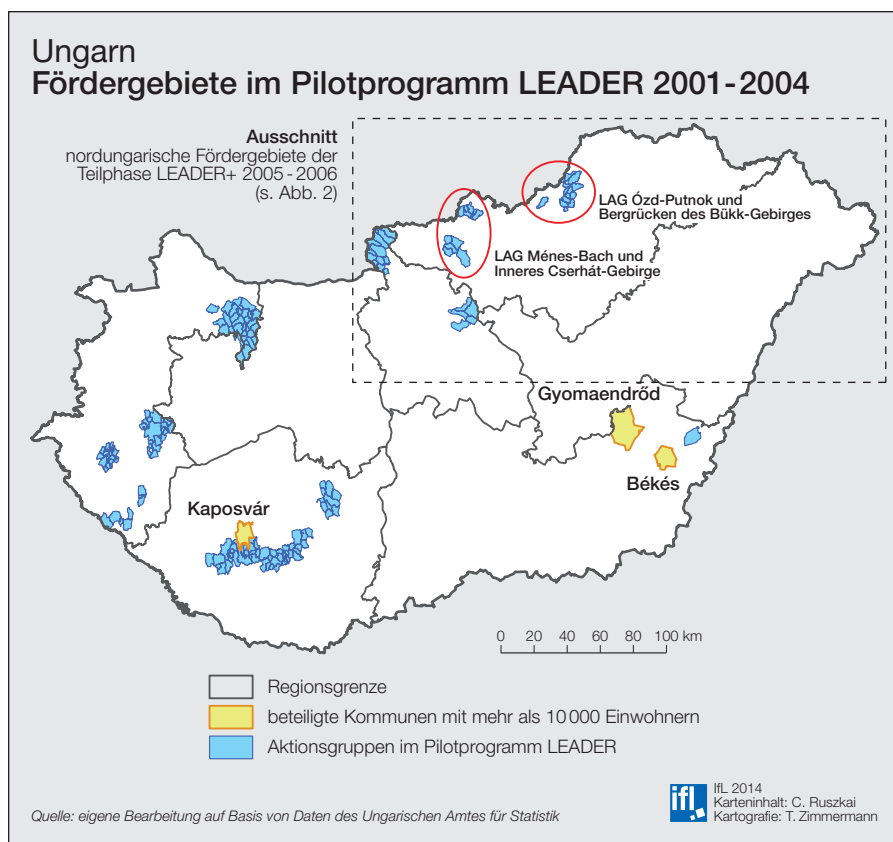


Abb. 1: Fördergebiete im Pilotprogramm LEADER 2001-2004

hát-Gebirge mit „Wertvolles Leben im inneren Cserhát-Gebirge“.

In der Restlaufzeit von LEADER+ 2005-2006

Nach dem Beitritt zur EU im Jahre 2004 konnte sich Ungarn als voll berechtigter Mitgliedstaat im Jahre 2005 landesweit am LEADER+ Programm beteiligen. Zum damaligen Zeitpunkt hatte LEADER+ noch eine verbleibende Laufzeit bis 2006, wobei einzelne Projektentwicklungen bis 2008 möglich waren. Wegen dieses Einstiegs in eine laufende Programmphase mussten die ungarischen Regionen sich von vornherein auf eine für sie verkürzte LEADER-Periode einstellen. In der nordungarischen Region wurden dreizehn Aktionsgruppen mit etwa 250.000 Einwohnern ausgewählt (vgl. Tab. 3 und Abb. 2). Nur noch eine Region zählte weniger als 10.000 Einwohner, die meisten erreichten 15.000-20.000 Einwohner, und die beiden größten verzeichneten 30.700 bzw. 54.700 Einwohner. Im Vergleich zur Pilotphase waren die Regionen also deutlich größer

geworden und entsprachen durchaus den LEADER-Vorstellungen.

Die Rolle von Zivilgesellschaft und Unternehmen war in den lokalen Arbeitsgemeinschaften generell schwach ausgeprägt. Durchweg war die öffentliche Hand der Hauptakteur in den lokalen Arbeitsgemeinschaften. Damit ergab sich eine verwaltungslastige Struktur, und das von LEADER angestrebte Zusammenspiel von Verwaltung, Unternehmen und Zivilgesellschaft war eher gering. Gegenüber der Pilotphase kann man sogar von einem leichten Rückschritt sprechen.

Ähnlich wie in der Pilotphase hielten sich bottom-up und top-down-Regionsfindungsprozesse die Waage. Doch auch bei den „von unten“ gebildeten Gebieten gab es weiterhin eine staatliche Prüfung und Entscheidung. Einen gewissen Beleg für mehr „bottom-up“ bei der Bildung der Aktionsgruppen bildet die geringere Orientierung an den staatlichen Verwaltungsgrenzen. So überschritten verschiedene Aktionsgruppen die Grenzen der NUTS3-Ebene (Komitatsebene), was im Pilotprogramm nicht vorgekommen war.

Trotzdem bildeten die entstandenen „LEADER-Regionen“ noch keine „homo-genen“ Einheiten. In diesem Bereich gab es also nur geringe Fortschritte gegenüber dem Pilotprogramm.

Die ungarische LEADER+ Fördermittel waren viel niedriger als bei den älteren EU-Mitgliedstaaten, da die Umsetzungsphase erst ab 2005 begonnen hatte und damit die Programmperiode stark verkürzt war. So schlug sich die verkürzte Dauer von LEADER+ in Ungarn auch in kleinteiligeren Teilprojekten nieder. Die einzelnen Aktionsgruppen wurden mit 300.000 bis 350.000 € gefördert, wobei es für alle Regionen eine Grundförderung von 300.000 € gab. Besonders strukturschwache Räume erhielten einen Zuschlag von 50.000 €. Die Größe der Aktionsgruppen (zwischen 6.800 und 54.700 Einwohner) war hingegen belanglos für die Förderung. In diesem Vorgehen schlug sich die staatliche Vorstellung nieder, die Aktionsgruppen gleich und damit gerecht zu behandeln. Faktisch wirkte der „Gießkannenansatz“ aber negativ auf das lokale Engagement, weil die Förderungsumme vom Umfang und der Qualität der Ideen sowie dem faktischen Förderbedarf entkoppelt wurde. Aufgrund der schematischen Förderhöhe konnte eine kleine Aktionsgruppe mit acht Gemeinden und mit geringer Bevölkerungszahl mehr Nutzen aus dem LEADER+ Programm ziehen, als eine erheblich größere mit der gleichen Förderungssumme, aber mit viel komplexerer Entwicklungsstrategie.

Inhaltlich wurden die LEADER-Projekte generell breiter und stärker auf Wirtschaftsentwicklung ausgerichtet. Man findet Schwerpunktthemen wie die Förderung von Tourismus, Landwirtschaft oder Weinbau. Die Projekte richteten sich auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, auf Existenzgründung, Entwicklung von Humanressourcen sowie auf die Entwicklung neuer unternehmerischer Geschäftsfelder. Schließlich rückt auch die Stabilisierung von Räumen in den Fokus – sei es über ökologischen Projekte oder Konzepte gegen die Abwanderung Jugendlicher. Interessant sind auch prozessuale Ansätze zur Stärkung lokaler Milieus wie

Nordungarn Die lokalen Arbeitsgruppen im Programm LEADER+ 2005-2006 (1)

| | Lokale Arbeitsgruppen (LAG) | | | | | | |
|--|--|---|--|---|---|--|---|
| | Bükki | Dél-Cserhát | Felső-Bódva völgye | Írány Tokaj Hegyalja | 8 Palóc+ | Pétervásárai kistérség | Bodrogközi |
| Allgemeine Merkmale der LAG | | | | | | | |
| Einwohner (2001) | 12 528 | 14 316 | 13 430 | 14 823 | 15 795 | 22 010 | 13 862 |
| Fläche [km²] | 266,7 | 292,4 | 427,3 | 231,9 | 266,7 | 475,1 | 281,1 |
| Bevölkerungsdichte [Einw./km²] | 47 | 49 | 31 | 64 | 59 | 46 | 49 |
| Zahl der Kommunen | 9 | 15 | 28 | 9 | 13 | 19 | 13 |
| Organisationsform | GmbH | GmbH | Siedlungs-genossenschaft | Verwaltungs-behörde | e. V. | Verwaltungs-behörde | e. V. |
| LAG-Struktur | | | | | | | |
| - öffentliche Hand | dominant | dominant | dominant | dominant | dominant | dominant | dominant |
| - Unternehmen | gering beteiligt | gering beteiligt | gering beteiligt | beteiligt | gering beteiligt | gering beteiligt | gering beteiligt |
| - Zivilgesellschaft | beteiligt | gering beteiligt | gering beteiligt | gering beteiligt | beteiligt | gering beteiligt | beteiligt |
| Lokaler Aktionsraum | | | | | | | |
| - Regionsbildung | bottom-up | top-down | top-down | bottom-up | bottom-up | top-down | bottom-up |
| - Regionskulisse | nicht kohärent | nicht kohärent | naturräumlich kohärent | naturräumlich kohärent | identisch kohärent | administrativ kohärent | naturräumlich kohärent |
| Fördersumme | ~ 300 000 € | ~ 300 000 € | ~ 350 000 € | ~ 350 000 € | ~ 300 000 € | ~ 300 000 € | ~ 350 000 € |
| Federführendes Thema des regionalen Entwicklungskonzeptes | <ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung des Fremdenverkehrs im Bükk-Gebirge - Steigerung des Mehrwerts lokaler Produkte - wirksame Ausnutzung der vorhandenen Naturressourcen - Umsetzung von Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und besserer Lebensqualität - Verbesserung der lokalen Identität durch Gemeinschaftsentwicklung | <ul style="list-style-type: none"> - Anwendung neuer Methoden in der ländlichen Entwicklung - Verbesserung der Lebensqualität in der Region - Steigerung des Mehrwerts lokaler Produkte - Existenzgründungen und Entwicklung von neuen Geschäftsfeldern innerhalb bestehender Unternehmen | <ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der Lebensqualität in der Region - bessere Ausnutzung der vorhandenen Ressourcen - Herstellung lokaler Produkte - Entwicklung der Humanressourcen in der Region - Verminderung der Abwanderung von Jugendlichen | <ul style="list-style-type: none"> - Maßnahmen zur Verbindung von Weinbau und Tourismus in der Region Tokaj - Verstärkung des Image in der Region durch Regionalmarketing und Investitionen - Verminderung der Abwanderung der regionalen Bevölkerung - Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur | <ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der Lebensqualität in der Region - Steigerung des Mehrwerts lokaler Produkte - wirksame Ausnutzung der vorhandenen Naturressourcen | <ul style="list-style-type: none"> - Erweiterung des regionalen, touristischen Angebotes - Regionalmarketing - Entwicklung der Humanressourcen - Steigerung der Rolle von Zivilorganen in der Region - Gemeinschaftsentwicklung | <ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung des ländlichen Tourismus in der Region - Denkmalschutz - Organisation kulturhistorischer Veranstaltungen - Landschaftsschutz |
| Bewertung | | | | | | | |
| - Lernerfolg | hoch | mittel | begrenzt | hoch | hoch | mittel | hoch |
| - Projekterfolg | teilweise erfolgreich | teilweise erfolgreich | teilweise erfolgreich | erfolgreich | teilweise erfolgreich | erfolgreich | erfolgreich |

Quelle: eigene Zusammenstellung

Tab. 3: Die lokalen Arbeitsgruppen im Programm LEADER+ 2005-2006

die Stärkung der Rolle von Zivilorganen. Insgesamt ist in dieser Phase das Projektspektrum breiter und LEADER-typischer geworden.

Hindernisse in der Programmabwicklung

In beiden Phasen gab es spezifische Erschwernisse bei der Programmabwicklung, die zwar nicht spezifisch für die

nordungarische Region waren, sich aber in den regionalen LEADER-Projekten auswirkten. So stand das Pilotprogramm 2001-2004 unter folgenden Vorzeichen:

- Beim Start des LEADER-Pilotprogramms waren die ungarischen Rahmenbedingungen noch unklar. Sie wurden erst im Verlauf des Verfahrens präzisiert.
- Regierungswechsel führten zu politi-

schen Pausen und neuen Schwerpunktsetzungen.

- Die Auszahlungen der Förderbeträge hatten wegen eines Regierungswechsels fast zwei Jahre Verspätung. Das Prinzip der Nachfinanzierung erschwerte oder verhinderte die Mitwirkung mancher Akteure, weil diesen das Geld zur Vorfinanzierung ihrer Aktivitäten fehlte.

Nordungarn Die lokalen Arbeitsgruppen im Programm LEADER+ 2005-2006 (2)

| | Lokale Arbeitsgruppen (LAG) | | | | | |
|--|---|---|--|---|--|--|
| | Dél-Mátia 11 | Hernád Delta | Nagy-Milic 896 | Tarna Menti KTT | Tisza Tavi Programrégió | Galgamenti |
| Allgemeine Merkmale der LAG | | | | | | |
| Einwohner (2001) | 17 073 | 18 730 | 6 818 | 14 940 | 30 776 | 54 758 |
| Fläche [km²] | 282,4 | 185,7 | 237,9 | 225,0 | 908,6 | 495,1 |
| Bevölkerungsdichte [Einw./km²] | 60 | 101 | 29 | 66 | 34 | 111 |
| Zahl der Kommunen | 11 | 12 | 18 | 9 | 13 | 18 |
| Organisationsform | Gemeinnützige AG | GmbH | Verwaltungsbehörde | Verwaltungsbehörde | Verwaltungsbehörde | Stiftung |
| LAG-Struktur | | | | | | |
| - öffentliche Hand | dominant | dominant | dominant | dominant | dominant | dominant |
| - Unternehmen | gering beteiligt | gering beteiligt | gering beteiligt | beteiligt | gering beteiligt | gering beteiligt |
| - Zivilgesellschaft | gering beteiligt | gering beteiligt | gering beteiligt | gering beteiligt | gering beteiligt | beteiligt |
| Lokaler Aktionsraum | | | | | | |
| - Regionsbildung | bottom-up | top-down | bottom-up | top-down | bottom-up | bottom-up |
| - Regionskulisse | naturräumlich kohärent | administrativ kohärent | naturräumlich kohärent | nicht kohärent | funktional kohärent | funktional kohärent |
| Fördersumme | ~ 300 000 € | ~ 300 000 € | ~ 300 000 € | ~ 350 000 € | ~ 350 000 € | ~ 300 000 € |
| Federführendes Thema des regionalen Entwicklungskonzeptes | <ul style="list-style-type: none"> - wirksamere Nutzung der natürlichen regionalen Ressourcen - Entwicklung lokaler Produkte - Weiterbildung und Qualifikation - Entwicklung unterprivilegierter Gesellschaftsgruppen | <ul style="list-style-type: none"> - Tourismus - Entwicklung der Humanressourcen - Regionalmarketing | <ul style="list-style-type: none"> - Landschaftsschutzmaßnahmen - Planung ökotouristischer Stationen - Entwicklung touristischer Informationsdienstleistungen - Denkmalschutz zur Bewahrung des historischen und kulturellen Erbes | <ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung der regionalen Wirtschaft in den Sektoren Landwirtschaft und Dienstleistungen - Öffentlichkeitsarbeit für eine gesunde Lebensweise - Entwicklung der regionalen Beziehungen - Verstärkung der regionalen Identität durch Wiedererwecken regionaler Bräuche und Gewerbe | <ul style="list-style-type: none"> - Anbahnung des wirtschaftlichen Strukturwandels in der Region - nachhaltiger Ökotourismus - Entwicklung der Dienstleistungen für den Ganzjahres-tourismus | <ul style="list-style-type: none"> - Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Wirtschaftssektoren in der Region - Denkmalschutz - Förderung von historischen und kulturellen Forschungen |
| Bewertung | | | | | | |
| - Lernerfolg | hoch | mittel | mittel | begrenzt | mittel | mittel |
| - Projekterfolg | erfolgreich | teilweise erfolgreich | erfolgreich | nicht erfolgreich | erfolgreich | erfolgreich |

Quelle: eigene Zusammenstellung

Tab. 3: Die lokalen Arbeitsgruppen im Programm LEADER+ 2005-2006

- Die komplizierte Administration erschwerte die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) erheblich und bremste deren Motivation zur Anregung von Eigeninitiativen aus.
- Jede Aktionsgruppe erhielt nur etwa 100.000 € Förderung für den Zeitraum des Pilotprogramms von drei Jahren. Mit diesem Geld konnte man zwar ein Konzept einer nachhaltigen, verant-

wortlichen Entwicklungsstrategie ausarbeiten, doch für investive Maßnahmen und die Umsetzung eines integrierten Entwicklungskonzeptes reichte es nicht aus. Letzteres wurde aber vom Pilotprogramm erwartet.

An diesen Rahmenbedingungen änderte sich in den ersten Jahren nach dem EU-Beitritt 2004 nichts Grundlegendes. Auch wenn sich Institutionen, Verordnungen

und Arbeitswege änderten, blieben gewisse Schwierigkeiten für LEADER-Projekte auch 2005-2006 und in den anschließenden phasing-out-Jahren erhalten. Eine wesentliche Änderung lag allerdings in den größeren Fördersummen von 300.000 bis 350.000 Euro je Region, die den LAGs mehr Möglichkeiten eröffnete.

Dieser kurze Überblick über die LEADER-Projekte in der nordungarischen

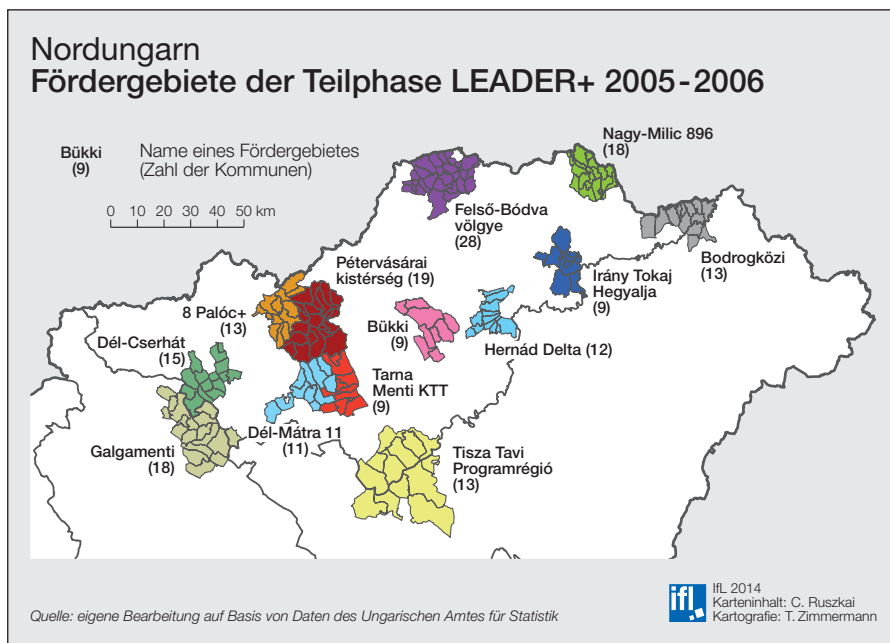


Abb. 2: Fördergebiete der Teilphase LEADER+ 2005-2006

Region dient als erste Annäherung. Sichtbar werden dabei vor allem formale Strukturen und Grundausrichtungen. Darüber hinaus interessiert jedoch die Frage nach den Hindernissen und Schwierigkeiten bei der Implementierung der spezifischen LEADER-Prinzipien in Ungarn. Darauf richten sich die folgenden Teile des Aufsatzes, zunächst mit einer Darstellung der LEADER-Prinzipien und anschließend einer Analyse entlang dieser Prinzipien.

Programmbedingungen unter LEADER+

Sieben grundlegende LEADER-Prinzipien

Das LEADER-Programm stellt vielfältige Anforderungen an die Regionen. Einige galten nur für einzelne Förderperioden, doch die grundlegenden LEADER-Prinzipien haben über alle LEADER-Perioden hinweg ihre Gültigkeit behalten. Gemeinsam bilden sie den Rahmen für die Umsetzung von LEADER vor Ort. Auch wenn in den verschiedenen Publikationen die Darstellungen und Akzentuierungen leicht voneinander abweichen, gelten letztlich sieben zum Teil eng miteinander in Beziehung stehende Prinzipien als wesentlich (vgl. BRUCKMEIER 2000; STÖHR 2001; SWOBODA 2005; PATKÓS 2006; EUROPÄISCHE KOMMISSION 2006; LUKESH

2007; HAHNE 2008). Dazu zählen:

- der *bottom-up-Ansatz*, d.h. die Formulierung von regionalen Entwicklungsansätzen aus einem lokalen und regionalen Problemverständnis durch lokale und regionale Akteure;
- der *territoriale oder gebietsbezogene Ansatz*, d.h. die Fokussierung auf ein relativ kleines und homogenes in sich geschlossenes Gebiet, das gute Voraussetzungen für bottom-up-Aktivitäten und integrierte multisektorale Strategien bietet;
- die *lokale Partnerschaft bzw. lokale Aktionsgruppe*, d.h. das Zusammenwirken und die Verantwortungsübernahme von Akteuren aus Gebietskörperschaften, Unternehmen und Zivilgesellschaft im Rahmen einer Regional Governance;
- der *integrierte Ansatz*, d.h. die Verknüpfung vieler regionaler Entwicklungsansätze (wie z.B. Landwirtschaft, Tourismus, Umweltschutz, Infrastruktur, Arbeitsplätze ...) anstelle einer dominanten sektoralen Förderstrategie;
- der *Innovationsanspruch*, d.h. eine Betonung neuer Prozesse, Organisationen, Verfahren, Ansätze und Lösungen für die jeweilige LEADER-Region;
- die *lokale Finanzverwaltung und die lokalen Managementtätigkeiten*, d.h. die Selbstorganisation bei der Durchfüh-

rung, Organisation und Administration des regionalen LEADER-Prozesses;

- die *Netzwerkbildung*, d.h. die Vernetzung der LEADER-Regionen untereinander auf nationaler und internationaler Ebene zum Austausch von Erfahrungen und Handlungsansätzen sowie die Vernetzung in den LEADER-Regionen zwischen unterschiedlichen Akteuren.

Diese Prinzipien oder Merkmale machen die Besonderheit von LEADER aus, denn „der Unterschied zwischen LEADER und anderen traditionellen ländlichen Politikmaßnahmen liegt darin, dass LEADER eher angibt, „wie“ man vorgehen sollte als „was“ getan werden muss“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2006, S. 8). Man kann die LEADER-Prinzipien separat darstellen, muss sie aber im Grunde als zusammenhängendes Set verstehen. Sie wurden in den älteren Mitgliedstaaten seit 1991 formuliert und spiegeln eine spezifische Auffassung endogener Regionalentwicklung wider.

Ergänzende Spezifische Prinzipien

Die sieben Grundprinzipien drücken das Grundverständnis des LEADER-Ansatzes endogener Regionalentwicklung aus. Sie stehen für die Kontinuität im LEADER-Prozess. Daneben zeigt jede LEADER-Periode eigene Akzente, durch die Erfahrungen der vorangegangenen Periode reflektiert werden.

Für LEADER+ wurde von der Europäischen Kommission folgender Anspruch formuliert: Mit dem bottom-up-Ansatz unter LEADER+ „sollen die Gebiete unterstützt werden, die durch Vorlage eines Entwicklungsplans zeigen, dass sie willens und in der Lage sind, eine gebietsbezogene, integrierte und nachhaltige Entwicklungsstrategie mit Pilotcharakter zu erarbeiten und umzusetzen, die auf einer repräsentativen Partnerschaft beruht und sich mit einem für die Identität des Gebiets typischen Schwerpunktthema auseinandersetzt“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000, S. 139/7).

Daneben formulierte LEADER+ einige weitere, eher operative Prinzipien, die die Förderung in die programmadäqua-

ten Räume bringen sollten und angemessene räumliche Strukturen für das bottom-up-Prinzip sicherstellen sollten.

- „Gegenstand der Initiative Leader+ sind kleinere ländlich geprägte Gebiete, die geographisch, wirtschaftlich und sozial gesehen eine homogene Gesamtheit bilden. Die ausgewählten Gebiete müssen auf jeden Fall in sich selbst kohärent sein und hinsichtlich der Humanressourcen, der Mittelausstattung und des wirtschaftlichen Potentials die ausreichende kritische Masse erreichen, die notwendig ist, damit eine nachhaltige Entwicklungsstrategie umgesetzt werden kann“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000, S. 139/7).
- Die LEADER-Gebiete sollen eine Bevölkerungsanzahl zwischen 10.000 und 100.000 Einwohnern aufweisen, wobei eine maximale Bevölkerungsdichte von 120 Einwohnern pro qkm nicht überschritten werden soll. In besonderen Fällen sind Ausnahmen zulässig (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000, S. 139/7).

An diesen Anforderungen müssen sich auch die LEADER-Projekte von 2001 bis 2004 sowie 2005 bis 2006 messen lassen.

Systematische Perspektive: Erfahrungen mit der Anwendung der LEADER-Prinzipien unter Transformationsbedingungen

Bottom-up Ansatz

Ungarn hatte bis zur Einführung des LEADER-Programms mit der Umsetzung integrierter Regionalentwicklungsansätze, die „von unten“ gestaltet werden sollen, keine besondere Erfahrung. Der sozialistische Staat kannte als grundlegendes Prinzip eine Koordination von oben nach unten, in der lokale Eigeninitiativen nicht erwünscht waren (KORNAI 1993). Und auch nach dem Zusammenbruch des Sozialismus 1989/90 blieb eine zentralisierte Struktur von Verwaltung und politischer Entscheidungsfindung prägend, die nur beschränkte Möglichkeiten zur Gestaltung von bottom-up-Ansätzen bot. Vor diesem Hintergrund wurde LEADER

Ungarn Verwaltungsstruktur des Pilotprogramms LEADER 2001-2004

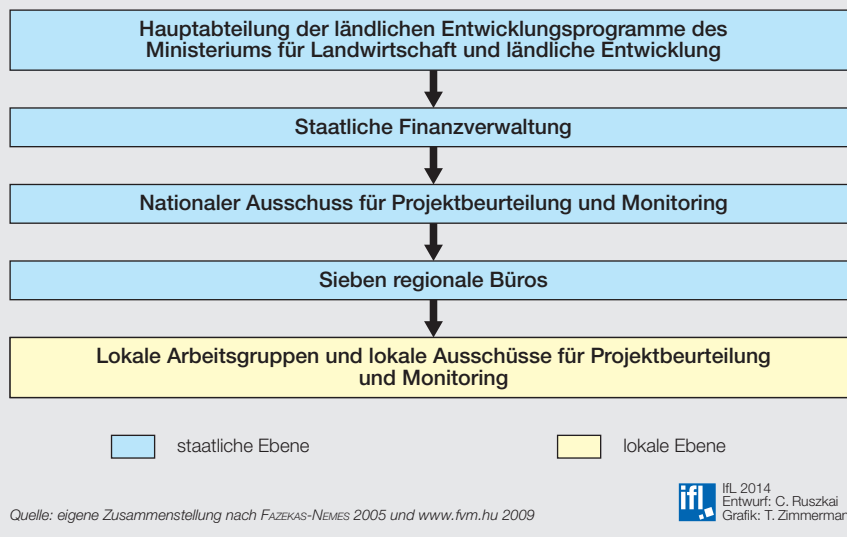


Abb. 3: Verwaltungsstruktur des Pilotprogramms LEADER 2001-2004 in Ungarn

in Ungarn in beiden Umsetzungsphasen (Pilotprogramm, Teilphase LEADER+) mehrstufig top-down administriert, so dass den lokalen Arbeitsgruppen letztlich nur wenige eigene Entscheidungsspielräume blieben (vgl. Abb. 3 und 4). So benannten die zentralen Stellen zuerst die

Fördersumme und den Zeitrahmen, um danach die Aufgaben und Prioritäten aufzulisten. Zweifel, Misstrauen und vielleicht auch Angst vor Machtverlust bestimmten die Haltung der zentralen Administration gegenüber regionaler Selbstorganisation.

Nordungarn Verwaltungsstruktur des LEADER+ Programms 2005-2006

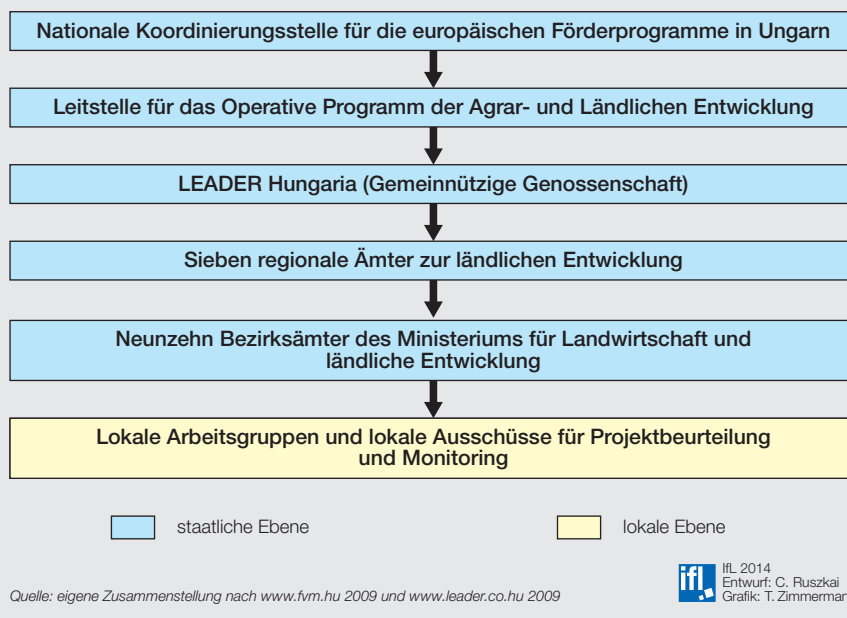


Abb. 4: Verwaltungsstruktur des LEADER+ Programms 2005-2006

Auch die Abgrenzung der LEADER-Räume wurde politisch bestimmt, wobei die Regionalisierungsprinzipien „Funktionalität“ und „lokale Selbstorganisation“ kaum Beachtung fanden. Damit blieben wichtige Prinzipien auf der Strecke, die den Mehrwert von LEADER ausmachen sollen (Kozma 2003). Des Weiteren ist auf die im Vergleich zu den LEADER-Laufzeiten in den „alten EU-Ländern“ zeitliche Verkürzung der ersten Förderphasen in Ungarn hinzuweisen (Pilotphase 2001-2004 und Teilphase LEADER+ 2005-2006), wobei für beide Phasen jeweils neue LEADER-Regionen ausgewählt wurden. Dies erschwerte die Anwendung des bottom-up-Prinzips noch weiter.

Obwohl also die Rahmenbedingungen für bottom-up-Prozesse in Ungarn nicht besonders günstig waren, gab es auch einige positive Erfahrungen. So gelang es verschiedenen lokalen Aktionsgruppen mit dem zur Verfügung gestellten Fördergeld, eigene kleinere Initiativen zu entwickeln und erfolgreich durchzuführen (2001-2004: LAG Bach-Ménés, 2005-2006 LAG Irány Tokaj-Hegyalja, LAG 8 Pálóc+, LAG Bodrogekőzi; LAG Dél-Mátia 11.) Diese Beispiele stehen für ein gelungenes Experimentieren im Rahmen der lokalen Kreativität und des lokalen Engagements, doch leider waren nur einige Teilprojekte nachhaltig.

Gebietsbezogener Ansatz

LEADER-Regionen sollen eine funktionsfähige Partnerschaft der lokalen Akteure vor Ort und gleichzeitig homogene räumliche Einheiten bilden. So gibt die EU in einer Mitteilung folgende Definition für LEADER-Gebiete: „Gegenstand der Initiative LEADER+ sind kleinere ländlich geprägte Gebiete, die geographisch, wirtschaftlich und sozial gesehen eine homogene Gesamtheit bilden. Die ausgewählten Gebiete müssen auf jeden Fall in sich selbst kohärent sein und hinsichtlich der Humanressourcen, der Mittelausstattung und des wirtschaftlichen Potentials die ausreichende kritische Masse erreichen, die notwendig ist, damit eine nachhaltige Entwicklungsstrategie umgesetzt werden kann“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000, S. 139/7).

Diese Definition lässt allerdings noch Interpretationsspielraum. In den LEADER-Verordnungen sind zwar die Bedingungen festgelegt, wie eine lokale Aktionsgruppe aufzubauen ist, doch es existiert keine präzise operative Bestimmung von Seiten der EU-Kommission über die Regionsbildung. Man kann auf die Grundideen der altbekannten auf Christaller und Lösch zurückgehenden zentral-örtlichen Modelle zurückgreifen, die auf dem Marktprinzip, dem Verkehrsprinzip und dem Verwaltungsprinzip basieren (Kozma 2004). Man kann aber auch andere Ansätze wählen, die beispielsweise auf naturräumliche Gegebenheiten, lokale Identitäten oder etablierte Handlungsräume setzen. Die Formulierung „geographisch, wirtschaftlich und sozial gesehen eine homogene Gesamtheit“ lässt viele Möglichkeiten offen. Den lokalen Arbeitsgruppen werden bei der Findung ihrer Raumkulisse also bewusst Freiheiten eingeräumt, doch wird keinesfalls Beliebigkeit propagiert.

In Ungarn hat man jedoch sowohl in der Pilotphase, als auch in der kurzen Teilphase von LEADER+ auf die wirtschaftliche, landschaftliche, kulturelle oder funktionale Einheit bei der Regionsbildung praktisch keinen Wert gelegt, sondern eher politische Interessen abgebildet. Faktisch ging damit eine Schwächung der lokalen Strukturen und Bezüge einher, was sicherlich nicht dem Geiste des LEADER-Ansatzes entsprach.

Im Nachhinein kann man fragen, ob für Ungarn 2004 verbindlichere LEADER-Regelungen bzw. Verfahren sinnvoll gewesen wären, um vor Ort die Entstehung funktionsfähiger und nachhaltiger LEADER-Strukturen zu unterstützen. Allerdings wären solche harten Regelungen politisch wohl kaum vermittelbar gewesen. Faktisch wirkte so zunächst das zentralistisch geprägte Verwaltungsverständnis aus der sozialistischen Zeit weiter.

Sichtbar sind aber auch Lernprozesse. In jeder LEADER-Periode wurde mit den Raumkulissen experimentiert, indem LEADER-Regionen in neuen Abgrenzungen und neuen Verfahren gebildet wurden. In der Pilotphase wurden top-down

ziemlich kleine Regionen gebildet (vgl. Abb. 1). Für die Teilphase von LEADER+ entstanden größere Regionen in einem bottom-up-Prozess (vgl. Abb. 2). In der jüngsten Förderperiode des LEADER Mainstreamprogramms wurden die LEADER-Regionen noch einmal größer geschnitten, teilweise auf Druck der Zentralverwaltung. Diese schrittweisen Änderungen kann man als Lernprozess interpretieren, der jedoch vor allem der Zentralverwaltung und der Begleitforschung Erkenntnisse bringt.

Vor Ort in den lokalen Aktionsgruppen kann naturgemäß nicht der große Prozess, sondern nur das eigene Projekt beurteilt werden. Relativ kurze Projektlaufzeiten, häufige Fremdbestimmung und pragmatische Raumkulissen limitierten die praktischen Erfolge vor Ort sowie die Lerneffekte in einzelnen lokalen Arbeitsgemeinschaften. Für den langfristigen Aufbau regionaler Netzwerke und das Entstehen eines nachhaltigen Engagements „von unten“, d.h. von den Bürgern, Initiativen und Unternehmen der Region, waren die Bedingungen nachteilig.

Lokale Partnerschaften bzw. lokale Aktionsgruppen

Das LEADER-Prinzip der lokalen Partnerschaft kann man als Governance-Ansatz auf der lokalen Ebene verstehen, über den der bottom-up-Ansatz mit Leben gefüllt wird. In einer lokalen Aktionsgruppe soll das Ausmaß der Beteiligung der örtlichen Selbstverwaltungen 50 % nicht überschreiten, zusätzlich sind Unternehmen und die Zivilgesellschaft einzubinden.

Letzteres ist jedoch nicht einfach. Zum einen ist in Ungarn die Rolle der Zivilgesellschaft noch schwach ausgeprägt, und zwar im ländlichen Raum noch schwächer als in den Städten. Die ehrenamtliche Arbeit in der Regionalentwicklung spielt in Ungarn bisher kaum eine Rolle (Vadász 2002; Osváth 2009). Zum anderen findet man im ländlichen Raum Ungarns eher kleine und kapital-schwache Unternehmen, die die erhoffte Rolle als regionale Entwicklungs- und Innovationstreiber kaum ausfüllen können (Buzás, Kállay u. Lengyel 2003; Faluvégi 2004).

Eine große Herausforderung für die lokalen Aktionsgruppen stellte die Bereitstellung von Eigenmitteln als Ko-Finanzierung zur EU-Förderung dar. Von den Unternehmen wurde ein Eigenmittelanteil in Höhe von 55 % und von den Selbstverwaltungen in Höhe von 35 % verlangt. Nur zivil-gesellschaftliche Organisationen mussten einen sehr geringen Eigenanteil von 0-10 % aufbringen. Damit war die Ko-Finanzierungsfähigkeit der lokalen Partner ein wichtiges Kriterium für das Engagement in LEADER. Bei der Förderkonstellation hatten nur die kapitalkräftigen Unternehmen die Chance, Projekte durchzuführen bzw. Investitionen anzubahnen. Die zivilgesellschaftlichen Akteure taten sich schwer, sobald sie nur einen geringen Eigenanteil erbringen mussten. Auch für die Kommunen war die Ko-Finanzierung schwierig, insbesondere in unterentwickelten finanzschwachen Gemeinden. Um an die europäischen Fördergelder zu kommen, mussten viele Kommunen ihre Eigenanteile über Kredite vorfinanzieren und sich am Kapitalmarkt verschulden. Örtliche Sparkassen gab es zwar, doch sie nahmen keine Rolle als Kreditgeber bei der Regionalentwicklung wahr. Auch gab es keine Möglichkeit für die ländlichen Unternehmen in der LEADER+ Phase, staatlich geförderte Entwicklungskredite einer nationalen Förderbank in Anspruch zu nehmen (RUSZKAI 2007).

Mit der Finanzkrise in Ungarn seit etwa 2006 hat sich die Situation der öffentlichen Haushalte dramatisch verschlechtert. Für viele Kommunen und Unternehmen wurde aus einer Verschuldung eine Überschuldung. Dies löst bei den ungarischen staatlichen Organen, den Kommunen und privaten Unternehmen einen erheblichen Bremseffekt in der Regionalentwicklung aus (GYÖRFFY 2005; MURAKÖZY 2008).

Integrierter Ansatz

„LEADER ist kein sektorales Entwicklungsprogramm; die lokale Entwicklungsstrategie muss eine multisektorale Begründung haben und mehrere Aktivitätssektoren integrieren. Die Aktionen und

Projekte, die in den lokalen Strategien enthalten sind, sollten als zusammenhängende Einheit verbunden und koordiniert werden“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2006, S. 13).

Alle ungarischen Aktionsgruppen hatten im Zeitraum 2001-2004 und 2005-2006 ihre eigene Entwicklungsstrategie vorbereitet und teilweise umgesetzt (vgl. dazu die Übersicht in Tab. 2 und Tab. 3). Die entwickelten Strategien hatten ein federführendes multisektorales Thema, dem verschiedene sektorale Maßnahmen und Projekte untergeordnet waren, über die die dann das angepeilte Ziel vor Ort operationalisiert werden sollte. So gab es mit dem Prinzip des integrierten Ansatzes keine besonderen Schwierigkeiten.

Innovativer Ansatz

Im Programm LEADER+ sollten regional eigenständige Förderungsansätze mit einem „typischen Schwerpunktthema“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000, S. 139/7) angebahnt werden. Das erfordert strategische Schwerpunkte, wobei man auch von Flaggschiff-Strategien oder -Projekten sprechen kann. Von diesen regionalen Arbeitsschwerpunkten wird erwartet, dass sie über ein großes Innovationspotenzial verfügen. Insofern stützen sie das Prinzip des innovativen Ansatzes.

In den beiden ersten ungarischen Programmphasen unter LEADER+ galt selbstverständlich auch in Ungarn der Anspruch, innovative Projekte in strategischen Entwicklungsschwerpunkten zu gestalten. Da in Ungarn das Engagement „von unten“ zumeist schwach war und es an starken regionalen Partnerschaften mangelte, waren auch diese Flaggschiff-Strategien bzw. -Projekte nur teilweise realisierbar. Zudem erwiesen sich in der Praxis die verkürzten ungarischen LEADER-Phasen 2001-2004 und 2005-2006 als Hemmnisse für die Innovationsorientierung.

Eine Kombination aus Erfolgsdruck und Zeitmangel ist in einem eh schon schwierigen planerischen Umfeld keine gute Rahmenbedingung für innovationsorientiertes Handeln. Dies schränkte den möglichen Mehrwert der ersten LEADER-

Phasen in Ungarn für die regionale Wirtschaftsentwicklung erheblich ein. Der Innovationsanspruch wirkte jedoch durchaus positiv auf die Planungskultur, denn er sorgte für das Entstehen eines unabhängigen Handlungsbereiches der lokalen Akteure, um Eigeninitiative mit eigenen Ideen ohne staatliche Begrenzung zu starten. Für die bereits genannten lokalen Partnerschaften LAG Bach-Ménés (2001-2004) sowie LAG Irány Tokaj-Hegyalja, LAG 8 Palóc+, LAG Bodrogeközi und LAG Dél-Mátia 11 (2005-2006) kann man durchaus von erfolgreichen Teil-Innovationen sprechen.

Lokale Finanzverwaltung und lokale Managementtätigkeiten

In den europäischen Empfehlungen zu den LEADER-Prinzipien wird betont, dass der bottom-up-Ansatz glaubwürdiger und die Arbeit der lokalen Aktionsgruppen erfolgreicher sein wird, wenn die lokalen Aktionsgruppen für Finanzierungsentscheidungen und die Finanzverwaltung selbst verantwortlich sind. Das läuft auf ein Prinzip lokaler Finanzverantwortung und eines lokalen Projektmanagements hinaus. Allerdings sind staatliche Stellen gerade beim Thema Finanzen hoch sensibel, denn hier werden grundlegende Fragen des politischen Einflusses berührt. Insofern fließen die Fördergelder aus Brüssel in den einzelnen Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Verfahren, Auflagen und Kontrollen in die LEADER-Regionen.

In Ungarn wurden die Fördergelder durch die zuständigen Einrichtungen des Ministeriums für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung verwaltet und verteilt. Für die Genehmigung der eingereichten Projekte und die Auszahlung der Fördergelder waren die regionalen Behörden des beteiligten Ministeriums zuständig. Die LEADER-Aktionsgruppen hatten dadurch nur eine begrenzte Rolle bei der finanziellen Abwicklung der einzelnen Projekte. Ihre Tätigkeit beschränkte sich auf die Vorbereitung der Strategie und auf die Bewertung der Projektabwicklung sowie auf die technische Hilfe für die lokale Partnerschaft.

Für das Feld der lokalen Finanzverwaltung und lokalen Managementtätigkeiten erwies sich das ererbte zentralistische Staatsverständnis und das top-down-Denken der Administration als echtes Problem, zumal administrative Doppelzuständigkeiten und bürokratische Strukturen erschwerend hinzukamen. So kann man durchaus von einer gewissen „Fremdbestimmung“ der lokalen Arbeitsgemeinschaften sprechen.

Vernetzungsprinzip

Vernetzung ist ein zentrales LEADER-Prinzip, und die Vernetzung soll auf drei unterschiedlichen räumlichen Ebenen stattfinden. Sie umfasst die Vernetzung von LEADER-Regionen in Europa, die Vernetzung der LEADER-Regionen in einem Staat mit Hilfe von Vernetzungsstellen sowie die Vernetzung in den LEADER-Regionen zwischen unterschiedlichen Akteuren.

Die Vernetzung in Europa dient dazu, Ideen und nutzbare Projekterfahrungen auszutauschen sowie Partnerschaften zwischen Akteuren und Aktionsgruppen aufzubauen. Dabei hilft das Netzwerk für Ländliche Entwicklung (European Network for Rural Development – ENRD), das Erfahrungsaustausch, Tagungen und Meetings sowie die Anbahnung ländlicher Forschungstätigkeiten unterstützt. Neue Nachrichten und Erfahrungen der gemeinsamen Agrarpolitik werden in der offiziellen Zeitschrift *RURAL REVIEW* veröffentlicht.

In der Pilotphase 2001-2004 hatten die ungarischen Aktionsgruppen keine besonderen Möglichkeiten, von der europäischen Vernetzung zu profitieren. Hingegen konnten sie sich nach dem ungarischen EU-Beitritt 2004 in der anschließenden Teilphase von LEADER+ stärker beteiligen. Es gab zwar keine gemeinsamen Projekte, doch einen Austausch über Studienfahrten.

Die Vernetzung auf der nationalen Ebene im eigenen Staat dient ebenfalls dem Austausch von Ideen und Erfahrungen, ist jedoch ein Stück weit konkreter, weil hier in einem gemeinsamen Sprachraum und in einem einheitlichen Politik- und

Verwaltungsraum agiert wird. Das gilt natürlich auch für Ungarn. Die ungarische Vernetzungsstelle ist näher an den heimischen Aktionsgruppen, weil die Informationen über die gemeinsame Agrarpolitik und die Netzwerkmöglichkeiten in der eigenen Sprache Ungarisch vermittelbar und zugänglich sind. Dennoch war die LEADER-Vernetzungsstelle in Ungarn umstritten. Sie hat im Vergleich mit der deutschen Vernetzungsstelle (DVS) nie eine besondere Bedeutung bei der Gestaltung der offiziellen LEADER-Phasen erhalten, und ihre Tätigkeit wurde in der Phase 2007-2013 wegen Untreue sogar eingestellt. Insgesamt blieb der Nutzen der interregionalen Zusammenarbeit zwischen LEADER-Regionen in Ungarn begrenzt. Auch in der nordungarischen Region gab es im Beobachtungszeitraum keine gemeinsamen Ansätze benachbarter Aktionsgruppen.

Die dritte Ebene in diesem System stellen die Vernetzungen in den LEADER-Regionen dar. Den Kern bilden die lokalen Aktionsgruppen, doch geht die Vernetzung darüber hinaus. Je tiefer die Verbindung zwischen den lokalen Akteuren, desto nachhaltiger ist die Vernetzung. Ein starkes, regionales Netzwerk unterstützt die Wirksamkeit der regionalen Entwicklungsstrategie und verstärkt die lokale Identität der beteiligten Akteure, mit der sie an den neuen Umsetzungsphasen erfolgreich teilnehmen können.

In Ungarn stellte gerade die Netzbildung in den LEADER-Regionen eine große Herausforderung dar. Die Akteure vor Ort zeigen oftmals Angst vor den regionalen Kooperationen, weil sie damit den Verlust von Selbständigkeit verbinden. Da in Ungarn die Kommunen im Allgemeinen sehr klein sind, besteht von oben ein Druck zu Kommunal- und Territorialreformen mit dem Ziel der Schaffung größerer Einheiten. Von unten wurden solche staatlichen Initiativen als Versuch einer Begrenzung und Behinderung von lokalen Eigeninitiativen wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund wurde befürchtet, die von LEADER geforderte Vernetzung und ortsübergreifende Kooperation

könne eine Vorstufe weitreichenderer Veränderungen darstellen.

Fazit und Ausblick

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass die grundlegenden LEADER-Prinzipien in Ungarn während der beiden ersten verkürzten LEADER-Phasen 2001-2004 und 2005-2006 nur eingeschränkt verwirklicht wurden. Im vorderen Teil des Aufsatzes wurde bereits auf Hindernisse in der Programmabwicklung hingewiesen, die die konkrete Arbeit vor Ort erschwerten. Doch es wäre falsch, aus der Perspektive der lokalen Aktionsgruppen nur auf „die da oben“ hinzuweisen, um Schwierigkeiten zu erklären. Vielmehr stießen die Akteure auch an eigene Grenzen:

- Den Akteuren in den lokalen Aktionsgruppen fehlten zumeist Erfahrungen mit Selbstorganisation und bottom-up-Projekten. Die Emanzipation von den gewohnten Strukturen ist leichter gefordert als realisiert.
- Den Projektträgern in den lokalen Aktionsgruppen fehlte die Erfahrung bei der Programmabwicklung. Insbesondere mangelte es an Kenntnissen über die Bedingungen des finanziellen Rahmens der Programmförderung.
- Es gab Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von Eigenmitteln, insbesondere für einzubindende Unternehmen.

Das sind letztlich Meta-Probleme, die für alle Transformationsländer gelten dürften. Da immer wieder neue Regionen in das LEADER-Programm kommen, können diese Probleme auch in der kommenden Periode wieder auftreten. Das ruft nach einer Flankierung des Programms durch Hilfsangebote, wie sie in Deutschland von der Vernetzungsstelle DVS erbracht werden. Auch ein angepasstes Qualitätssicherungssystem der Europäischen Kommission wäre hilfreich.

LEADER geht davon aus, dass lokales Engagement, inhaltliches Konzept und Gebietsbezug zusammenpassen sollen. Bei den lokalen Aktionsgruppen in der nordungarischen Region, war das oft nicht der Fall, weil politisch-pragmatisch Regionen „gesetzt“ wurden. Hier könnte

gerade bei Regionen, die zum ersten Mal an LEADER teilnehmen, eine Prüfschleife in Form einer wissenschaftlichen Begleitung nützlich sein. Eine kleine Pflichtstudie zur Kohärenz des Raumes könnte einen Diskurs über einen passenden Gebietsbezug vorbereiten.

Als weiteres Problem zeigte sich die geringe Kontinuität und Nachhaltigkeit des Ansatzes angesichts ständig geänderter Raumkulissen. Dabei ist zu bedenken: Die geringen Förderbeträge bei LEADER ersetzen keine traditionelle Infrastruktur- und Investitionsförderung für strukturschwache Räume. LEADER will stattdessen lokales bzw. regionales Engagement mobilisieren, das über die Förderperiode hinaus als regionale Haltung bestehen bleibt. Vor Ort in der nordungarischen Region scheint jedoch mit LEADER eher die Erwartung an den Zufluss von Fördermitteln als an den Aufbau starker Selbstorganisationsstrukturen verbunden gewesen zu sein. So wurden für LEADER-Fördermittel lokale und regionale Strukturen geschaffen, die nach dem Versiegen des Geldflusses wieder aufgelöst wurden. Ein von Fördermitteln unabhängiges lokales und regionales Engagement ist die Ausnahme.

Neben diesen kritischen Einschätzungen soll allerdings auch von Erfolgen gesprochen werden. Wir möchten dabei unterscheiden zwischen dem „Lernerfolg“ bei der Adaption einer neuen Regionalentwicklungsstrategie und zum anderen dem „Projekterfolg“ für die Entwicklung von Regionen. Zunächst zum Thema „Lernerfolg“:

Zweifelsohne hat Ungarn bei der Anwendung der LEADER-Prinzipien Erfahrungen gesammelt, aus denen sich lernen lässt. Das gilt sowohl für die staatliche Administration wie auch für die wissenschaftliche Begleitung. Die Experimente mit dem LEADER-Ansatz von Phase zu Phase mögen zum Teil politisch motiviert sein, sie stellen jedoch auch eine Reaktion auf vorangegangene Erfahrungen dar.

Auch auf der individuellen Ebene haben viele Akteure in „ihren Leader-Projekten“ neue Erfahrungen gesammelt, die ihnen ein Stück Emanzipation von den er-

erbten top-down-Strukturen ermöglichen. Allerdings gab es gleichzeitig aber auch Verwirrungen angesichts der ungewohnten LEADER-Prinzipien und Enttäuschungen hinsichtlich der begrenzten eigenen Möglichkeiten. Des Weiteren bot das Pilotprogramm einigen ungarischen Akteuren die Chance, in andere Länder zu reisen, um Erfahrungen in dortigen LEADER-Regionen zu sammeln und dabei andere planerische Erfahrungen und Vorgehensweisen kennen zu lernen. Hiermit sind Hoffnungen auf langfristige Multiplikatoreffekte verbunden.

Inhaltlich muss das Urteil differenziert ausfallen. Zwar wirkten die ausführlich analysierten Programmhindernisse und Umsetzungsschwierigkeiten auch auf die materiellen Projektergebnisse, doch letztlich ist eine Betrachtung von Fall zu Fall angebracht. Tabelle 2 und 3 nennen die Teilprojekte und Initiativen, die im Pilotprogramm und in LEADER+ durchgeführt wurden. Einige Arbeitsgruppen waren weniger, andere mehr erfolgreich. Letzteren gelang es, ihre eigenen lokalen Entwicklungsstrategien aufzustellen und innovative Entwicklungsprozesse zu starten. Dies wurde auch von Pierre Schwartz, einem Experten der EU-Kommission, positiv vermerkt (Tóth 2009).

Eine systematische Evaluation im Sinne einer Prüfung von Innovation und Nachhaltigkeit fand nicht statt. Insofern soll hier exemplarisch auf einige interessante Beispiele verwiesen werden: So wurden in der Pilotphase in der Arbeitsgruppe Bach-Ménés landwirtschaftliche Musterbetriebe neu geschaffen, die die Produktion auf regionale Bedürfnisse ausrichteten und eine regionale Vermarktung einführten. Diese Betriebe etablierten sich und schufen einen regionalen Mehrwert. Die Erfolge waren auch nachhaltig, weil die Betriebe über die LEADER-Förderung hinaus weiter arbeiten konnten. In einem weiteren Projekt sollte die Arbeitslosigkeit der Roma reduziert werden, indem deren traditionelle Gewerbe aktiviert und belebt wurden. Hierzu wurden Betreuungsstrukturen geschaffen, die als Handwerkerinkubationsprogramm bezeichnet werden können.

Dieser Ansatz war zunächst erfolgreich, doch leider konnten die Betreuungsstrukturen nicht über die LEADER-Förderung hinaus versteigt werden. In der LEADER+-Periode griffen mehrere lokale Arbeitsgruppen die Idee regionaler Schutzmarken zur besseren Vermarktbarkeit lokaler und regionaler Produkte auf. Auch dieser Ansatz war oft erfolgreich und dauerhaft und spielte damit eine wichtige Rolle in der Gestaltung regionaler Entwicklungskonzepte.

Insgesamt bleibt aus den ersten LEADER-Projekten in Nordungarn ein facettenreiches Bild mit Licht und Schatten. Wenn nun in gewissem Abstand eine kritische Reflexion vorgenommen wurde, dann richtet sich der Blick dabei auch nach vorn, denn im Jahre 2014 startet mit LEADER V die nächste Programmperiode. In Ungarn werden dann wieder neue Regionen und Akteure in das LEADER-Boot steigen, die dann hoffentlich auf altbekannte Probleme erfolgreiche Antworten finden.

Literatur

- AUSSCHUSS DER REGIONEN (2005): Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER).
- BRUCKMEIER, K. (2000): Leader in Germany and the discourse of autonomous regional development. In: *Sociologia Ruralis*, Vol 40, no 2, April 2000, S. 219-227.
- BUZÁS, N., L. Kállay, I. LENGYEL (2003): *Kis- és középvállalkozások a változó gazdaságban*. Szeged.
- DUBOST, M. (2008): Gestaltung von Territorien. In: *Leader+ Magazine* 2008/3, S. 6-22.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (Leader+), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2000/C 139/05-13.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006): Der

- LEADER-Ansatz. Ein grundlegender Leitfaden. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.
- FALUVÉGI, A. (2004): A társadalmi gazdasági jellemzők területi alakulása és várható hatásai az átmenet időszakában, Műhelytanulmányok. In: Discussion Papers 2004/5, MTA Budapest.
- FAZEKAS, ZS. u. G. NEMES (2005): Kísérleti LEADER jellegű program Magyarországon. Promei Faluműhely Alapítvány. In: AVOP LEADER+ készségek elsajátítása, S. 342-369.
- GYÖRFFY, A. (2005): Az intézményi tényezők szerepe az államháztartási hiány alakulásában Magyarországon, Közgazdasági Szemle, LII. évf., S. 755-773.
- HAHNE, U. (2008): ELER und der unterschiedliche Mehrwert des LEADER-Ansatzes in Deutschland. In: Berichte über Landwirtschaft, Sonderheft 217: Zukunft ländlicher Räume. Stuttgart, S. 127-134.
- KASSAI, Zs. u. T. FARKAS (2007): A LEADER+ program alulnézetből, Comitatus, 2007. Május, S. 71-79.
- KORNAI, J. (1993): A szocialistarendszer. Budapest, HVG, S. 38-80.
- KOZMA, G. (2003): Az Európai Unió regionális politikája. In: szerk. SÜLI-ZAKAR I. A terület – és településfejlesztés alapjai. Szeged, S. 181-205.
- KOZMA, G. (2004): Regionális gazdaságtan. Geográfus és földrajztanár szakos hallgatók számára, 2. javított kiadás, Kossuth Egyetemi Kiadó, S. 32-35.
- LUKESH, R. (2007): The LAG-Handbook. A guide through the stunning world of local action groups, LEADER+ Observatory Contact Point, S. 62.
- MURAKÖZY, L. (2008): Magyarország felemelkedése és hanyatlása. Közgazdasági Szemle LV. évf. 2. sz., S. 149-168.
- OSVÁTH, L. (2009): A non-profit szektor földrajzi képe Magyarországon, PhD értekezés, Eötvös Loránd Tudományegyetem Természettudományi Kar Földtudományi Doktori Iskola, S. 64-82.
- PATKÓS, C. (2006): LEADER+ Initiative in Northern Hungary, Zikov, Mihailo et alii (2006): Rural Areas in the Modern Development Conditions, proceedings, Tome 1. Ohrid, S. 235-253.
- RAY, C. (2000), Editorial. The EU Leader Programme: Rural Development Laboratory. In: Sociologia Ruralis, 40, S. 163-171.
- RUSZKAI, C. (2007): The co-operation of rural areas in the LEADER+ Program. In: Regional Development in the Romanian-Hungarian Cross-border Space - from National to European Perspective (eds. Süli-Zakar, I. - Horga, I.). Kossuth Egyetemi Kiadó. Debrecen, S. 393-396.
- STÖHR, L. (2001): Ländliche Entwicklung in Europa. Ziel-Wirkung-Analyse der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER - Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie der Geowissenschaftlichen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.
- SWOBODA, J. (2005): LEADER – ein Methodenkasten für die Regionalentwicklung in Europa. In: Entwicklung und ländlicher Raum 39, 5, S. 20-22.
- TÓTH, N. (2009): LEADER+ mínuszokkal, és még tovább, In: BGF-KFK diplomamunka. Budapest, S. 31-36.
- VADÁSZ, I. (2002): Az öntevékeny társadalmi szervezetek (egyesületek, alapítványok) történeti földrajzi elemzése Magyarországon 1878-1996 Ember és környezete. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Múzeumok Közleményei 58. Szolnok, S. 149-154.
- WEICHHART, P. (1996): Die Region - Chimäre, Artefakt oder Strukturprinzip sozialer Systeme? In: Brunn, G. (Hrsg.): Region und Regionsbildung in Europa. Baden-Baden, S. 25-43.
- WEICHHART, P. (2000): Designerregionen – Antworten auf die Herausforderungen des globalen Standortwettbewerbs? In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, S. 549-566.
- http://grip-it.progetti.informest.it/download/20071212Comparative_Study.pdf (letztter Zugriff 10.04.2012)

Csaba Ruszkai
Agria-Innorégió Tudáscentrum
Leányka utca 6-8
H-3300 Eger
Ungarn
csaba.ruszkai@gmail.com

Prof. Dr. Jürgen Aring
BFAG (Büro für Angewandte
Geographie)
Klosterstr. 84
D-53340 Meckenheim
aring@t-online.de

Résumé

CSABA RUSZKAI et JÜRGEN ARING

Programme LEADER en Hongrie: expérience de développement régional partant de la base dans un contexte post-socialiste

Au moment de la vague d'élargissement de 2004, huit pays postsocialistes, dont la Hongrie, ont rejoint l'Union Européenne. Ces pays ont ainsi obtenu également la possibilité de bénéficier des programmes de subventions régionales pour les zones rurales. Le programme LEADER a ouvert une possibilité particulière tout en constituant un défi car il attribue un rôle particulier aux acteurs locaux et pose ainsi des principes très spécifiques de développement régional rural.

Le présent article étudie, pour la Hongrie, en partant d'enquêtes faites dans la partie nord de la Hongrie, comment le programme LEADER a été appliqué en Hongrie dans une phase pilote avant son entrée dans l'Union et une phase de régulation écourtée jusqu'en 2004. Au vu des structures centralisées héritées de l'époque socialiste, il n'était pas simple de procéder à un développement régional passant de la base. Cet article lie deux entrées: d'abord une présentation des projets LEADER dans la partie nord de la Hongrie et, partant de cela, une analyse systématique des défis sous-tendant les sept principes du programme LEADER. Ceci crée le cadre permettant de répondre aux questions centrales de cet article: comment les principes du programme LEADER interviennent-ils en Hongrie pour la mise en application ou le déploiement et où y a-t-il des obstacles et des difficultés?

Globalement, il y a des difficultés de mise en œuvre des principes du programme LEADER dont les causes résident surtout dans les structures administratives centralisées, le peu de confiance des instances supérieures envers les acteurs locaux et le manque d'expérience des régions concernées par LEADER dans un développement régional vertical. S'y sont rajoutés le raccourcissement des phases du programme, des subventions limitées et des co-financements, de même qu'un manque de continuité territoriale dans les phases du programme. Les résultats atteints sur place restent par conséquent limités. Ce qui est positif est ce qui a été appris en faisant progresser le développement régional endogène alors que les projets étaient trop limités dans leur amplitude ou dans le temps pour apporter une valeur ajoutée durables aux régions aidées.

Hongrie, programme de subventions LEADER, développement régional, zones rurales, groupes d'action locaux

Резюме

ЧАВА РУСКАИ, ЮРГЕН АРИНГ

Программа LEADER в Венгрии – опыт регионального развития по принципу bottom-up в постсоциалистическом контексте

В 2004 г. восемь постсоциалистических стран вступили в Евросоюз, в том числе Венгрия. В результате эти страны получили возможность воспользоваться различными программами ЕС по развитию сельских территорий. Особые возможности и наряду с этим особые требования были предложены в рамках программы LEADER, поскольку она отводит акторам на местном уровне большую роль и тем самым предоставляет весьма существенные возможности для регионального развития в сельской местности.

В предлагаемой статье с помощью исследований, проведенных в северной части Венгрии, анализируется, как программа LEADER применялась в стране в пилотной фазе до вступления в Евросоюз и в первой укороченной фазе после 2004 г. Учитывая централизованные структуры, унаследованные со времен социализма, принятие основанного на подходах «боттом-ап» регионального развития было непростым. Представленная статья сочетает два подхода: вначале – презентация проектов программы LEADER в рамках Сев. Венгрии и затем, исходя из этого, системное обсуждение проблем на основе семи принципов программы LEADER. Тем самым создаются рамочные условия для ответа на центральные вопросы, поставленные в статье, а именно – как реализуются и развиваются принципы программы LEADER в Венгрии и на каких направлениях при этом имеются препятствия и трудности.

В целом выявляются трудности применения принципов программы LEADER, причины которых связаны прежде всего с централизованными структурами управления, низким уровнем доверия высших органов власти к акторам на местном уровне и недостатком опыта регионального развития, основанного на подходах «боттом-ап» в регионах, охваченных программой LEADER. В дополнение к этому следует отметить имевшие место укороченные фазы программы, ограниченные ресурсы и ресурсы софинансирования, а также недостаточную территориальную непрерывность по фазам программы. Таким образом успехи на местах остаются ограниченными. Положительно следует оценить последовавшие обучающие подходы, сопряженные с эндогенным региональным развитием, в то время как проекты были слишком незначительными, краткосрочными, либо малосодержательными для того, чтобы обеспечить финансируемым регионам улучшение ситуации.

Венгрия, программа LEADER, региональное развитие, сельские территории, локальные инициативные группы.